АКАДЕМИЯ НАУК СССР
ОРДЕНА ТРУДОВОГО
КРАСНОГО ЗНАМЕНИ
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
ЕЖЕМЕСЯЧНЫЙ ЖУРНАЛ
ОСНОВАН В 1927 ГОДУ
МОСКВА

ПРОЛЕТАРИИ ВСЕХ СТРАН, СОЕДИНЯЙТЕСЬ!

СОВЕТСКОЕ ГОСУДАРСТВО И ПРАВО

3 МАРТ · 1982

Госуд. публичная историческая библиотека РСФСР
98163

СОДЕРЖАНИЕ

СТРУКОВ Э. В.— Всестороннее развитие личности и право 3
СМИРНОВ В. В.— Политическая система советского общества: аспекты исследования 13
ВЕРЕМЕЕНКО И. И.— Сущность и понятие общественного порядка 22
ЛАЗАРЕВ Л. В.— Методы исследования юридической наукой массовой информации 30
ЛИТВИНОВА Г. И., УРЛАНИС Б. Ц. — Демографическая политика Советского Союза 38
ВЕДЕНЕЕВ Ю. А.— Развитие форм совершенствования государственного управления 47

ХОЗЯЙСТВО, ТРУД, ПРАВО

СМИРНОВ О. В., РОТАНЬ В. Г.— Советское трудовое право и вопросы социального равенства 55
САВИЧЕВ Г. П — Эффективность и качество перевозок народнохозяйственных грузов 63

СОВЕТСКОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО

ЛЕЙЗЕРОВ А. Т.— Эффективность порядка формирования и деятельности постоянных комиссий местных Советов (Социально-правовые аспекты) 69

ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

КОЛБАСОВ О. С.— Экологическая политика Советского Союза . . . 77

УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

ЯКОВЛЕВ А. М.— Принцип социальной справедливости и основания уголовной ответственности 86

© Издательство «Наука»,
«Советское государство и право», 1982 г.

Демографическая политика Советского Союза

ЛИТВИНОВА Г. И. *, УРЛАНИС Б. Ц.

Проблемы народонаселения заняли свое место в ряду глобальных проблем современности. Большие задачи при этом встают перед юридической наукой. Все более очевидной становится необходимость правового регулирования социальных, в том числе демографических, процессов, многие из которых еще вчера, казалось, могли развиваться стихийно. Управление демографическими процессами представляет собой сознательное, целенаправленное, систематическое воздействие на народонаселение на основе познания и использования присущих социализму объективных закономерностей и прогрессивных тенденций в интересах обеспечения оптимального движения населения и установления такого режима воспроизводства населения, который бы отвечал полностью задачам государства и общества развитого социализма.

Многоаспектный характер демографических процессов предполагает их всесторонний анализ со стороны экономистов, юристов, социологов, медиков и представителей других наук, выявление различных факторов, влияющих на движение населения, и возможностей управления им. Именно на комплексное исследование демографических проблем с целью выработки эффективной демографической политики нацелил представителей естественных и общественных наук XXV съезд КПСС [2]. В Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду партии Л. И. Брежнев сказал: «В соответствии с указаниями XXV съезда партии Центральный Комитет уделял серьезное внимание разработке и осуществлению эффективной *демографической политики*, обострившимся за последнее время проблемам народонаселения» [3, с. 54].

Демографическая политика Советского государства направлена на обеспечение естественного прироста населения, на укрепление здоровья, повышение продолжительности жизни и трудовой активности человека, на рационализацию территориальной мобильности. Она ориентирована также на развитие качественных характеристик населения, ибо прогресс общества зависит не столько от численности, сколько от качества населения. Большая роль в достижении целей демографической политики отводится семье, важнейшей функцией которой является воспроизводство населения. В семье реализуются репродуктивные установки граждан, происходит первоначальная социализация ребенка, формируются его эмоциональный мир, нравственные и этические позиции. Конституция СССР провозглашает, что семья находится под защитой государства. Государство проявляет заботу о семье путем создания и развития широкой сети детских учреждений, организации и совершенствования службы быта и общественного питания, выплаты пособий по случаю рождения ребенка,

* Старший научный сотрудник Института государства и права АН СССР, кандидат юридических наук.

предоставления пособий и льгот многодетным семьям, а также других видов пособий и помощи семье (ст. 53).

На XXVI съезде КПСС Л. И. Брежнев подчеркнул, что главный путь решения проблем народонаселения — «усиление заботы о семье, молодоженах и прежде всего о женщине» [3, с. 54]. Без помощи государства женщине трудно было бы сочетать функции материнства с производственной и общественной деятельностью. На съезде указывалось, что хотя в десятой пятилетке был принят ряд мер по улучшению условий труда работающих женщин, семейного отдыха, бытового и культурного обслуживания, заметного перелома пока не произошло [3, с. 55]. Все еще велик удельный вес женщин, занятых в ночные смены, а также на работах, требующих ручного малоквалифицированного труда. Преимущественное использование женского труда на малоквалифицированных работах является причиной того, что среднемесячная заработная плата женщин в 1,5 раза ниже, чем у мужчин, хотя их общая трудовая нагрузка дома и на работе на 15—20% превышает нагрузку мужчин [4].

Закрепляя успехи, достигнутые в улучшении положения женщины, подтверждая принцип равенства женщины и мужчины, Конституция СССР 1977 г. в сравнении с Конституцией 1936 г. содержит ряд дополнительных мер, в том числе программных, направленных на обеспечение фактического равенства женщины и мужчины, на улучшение условий сочетания материнства и производственной деятельности женщины, в частности постепенное сокращение рабочего времени женщин, имеющих малолетних детей (ст. 35).

Широкие и действенные меры по улучшению условий труда и быта работающих женщин, прежде всего работающих матерей, намечены в Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981—1985 гг. и на период до 1990 г. Предусматриваются введение частично оплачиваемого отпуска по уходу за ребенком до 1 года, расширение пособий на детей, особенно в связи с рождением второго и третьего ребенка, отмена налога на бездетность с молодоженов в течение первого года брака, сокращенный рабочий день для матерей малолетних детей, расширение сети и улучшение работы детских дошкольных учреждений, школ с группами продленного дня, всей сферы бытового обслуживания. Намечено расширение жилищных льгот молодоженам и семьям, имеющим детей [3, с. 55, 178].

Опыт первоочередного обеспечения благоустроенным жильем молодых семей с детьми в г. Набережные Челны показал, что эта мера способна существенно повлиять на уровень рождаемости. В связи с этим представляется целесообразным в законодательном порядке четко зафиксировать право на получение максимальных жилищных льгот для молодых семей, находящихся в первом браке и имеющих 2—3 детей. Первоочередное введение таких льгот в республиках и регионах с низкой рождаемостью будет способствовать не только повышению рождаемости, но и укреплению браков, так как районы с низкой рождаемостью отличаются высоким процентом распада браков.

Рост разводов является своего рода тенью прогресса в отношении положения женщины: укрепление экономической самостоятельности женщин повысило уровень их требований к брачному союзу, стало одной из причин снижения стабильности брака. При решении этих сложных вопросов следует учитывать изменившиеся взгляды на брак, цели брака, его материальную основу, характер эмоциональных и сексуальных отношений супругов, их репродуктивные установки. Видимо, совершенствование брачно-семейного законодательства целесообразно проводить не столько по линии расширения запретительных правовых норм, в том числе касающихся разводов и абортов (запретительные правовые нормы, регулирующие репродуктивное поведение граждан, следует применять с особой осторожностью), сколько по пути увеличения льгот и пособий

семьям, имеющим детей. Именно на такой путь решения проблемы нацеливают юристов материалы XXVI съезда КПСС, где прямо указано на необходимость повышения льгот и пособий, «особенно в связи с рождением второго и третьего ребенка...». При этом рекомендуется «внимательно учитывать особенности положения в различных республиках и регионах» [3, с. 55]. Контрасты в уровне рождаемости и естественного прироста населения по республикам и регионам весьма значительны. Советский народ увеличивается в численности главным образом благодаря высокому естественному приросту одних наций при низком естественном приросте и даже сокращении численности других.

Уместно напомнить, что до революции для многих народов азиатской части страны была характерна депопуляция: сокращалась численность казахов, киргизов, туркмен, бурят и др. Советское союзное государство, сосредоточив в своих руках все материальные ресурсы, перераспределяя их в отсталые районы, сумело в невиданно короткие исторические сроки резко поднять уровень материальной обеспеченности, здравоохранения и культуры народов, находившихся под угрозой вымирания. Для них были созданы опережающие, по сравнению с общесоюзными показателями, темпы социально-экономического развития. Таким путем была решена проблема не только юридического, но и фактического равенства наций. В результате удалось предотвратить физическое вымирание этих народов и обеспечить высокие темпы их естественного прироста. Л. И. Брежнев справедливо отметил, что рост населения в среднеазиатских республиках «отражает прежде всего мощный подъем экономического уровня наших республик, в том числе огромный рост благосостояния населения бывших окраин царской России..» [1]. Хотя сейчас демографическая ситуация в СССР резко изменилась, действующая система распределения бюджетных ресурсов, политика закупочных цен, влияющая на уровень материального обеспечения сельского населения и др., по-прежнему остаются льготными для окраинных республик и регионов, хотя ныне в таких льготах более нуждаются центральные регионы, прежде всего Нечерноземная зона.

Принятое еще в 1944 г. и действующее до сих пор законодательство, направленное на максимальное поощрение многодетности, уже не соответствует требованиям создавшейся в стране демографической ситуации. В современных условиях почти полной занятости женщин в общественном производстве и возросших требований к всестороннему воспитанию и образованию детей многодетные семьи не могут быть ни эталоном, ни нормой, поощряемой государством.

Предложенная XXVI съездом КПСС политика максимального поощрения 2—3-детных семей будет содействовать сближению уровней рождаемости различных республик и наций, усилению общности их демографических характеристик, укреплению единства советского народа. Ее реализация требует пересмотра не только размеров, но и принципов поощрения рождаемости, предусмотренных Указом Президиума Верховного Совета СССР от 8 июля 1944 г., согласно которому ежемесячное пособие выплачивается семье, лишь начиная с четвертого ребенка; при этом максимальное пособие выплачивается на одиннадцатого и последующих детей [5]. Ту же политику поощрения многодетных семей преследует и предусмотренный указом порядок награждения орденами «Материнская слава» и «Мать-героиня» женщин, родивших и воспитавших 7—10 и более детей [5].

Многодетная мать заслуженно окружена почетом, так как воспитание детей требует от нее огромного труда и самоотверженности. Однако с точки зрения стимулирования рождаемости действующие нормы поощрения многодетности недостаточно эффективны. Вряд ли можно думать, что женщины увеличивают число своих детей, ориентируясь на получение медали, ордена или соответствующего звания. В то же время надо

отметить, что многодетность, даже при самых благоприятных условиях, представляет собой немалое бремя для женщины. Большое число детей сокращает для нее возможности культурного и профессионального роста, порой вообще лишает ее досуга, отражается на здоровье. В многодетной семье затрудняется воспитание детей, так как родители не в состоянии уделить каждому достаточное внимание. Поэтому в интересах как самой женщины-матери, так и ее потомства будет ориентация на оптимальное число детей, которое лучше всего соответствует рациональной потребности семьи и общества в детях. Таким оптимумом в современных условиях является трехдетность. Однако в настоящее время в условиях еще существующих жилищных трудностей для городского населения в качестве реальной задачи можно говорить о всеобщем распространении двухдетности, так как известно, что значительная часть брачных пар часто ограничивается одним ребенком. Это видно хотя бы из того, что число вторых детей в 1977 г. было значительно меньше, чем первенцев. Следовательно, приближение численности вторых детей к численности первых может означать существенное повышение рождаемости. С другой стороны, правовые нормы должны способствовать уменьшению числа однодетных семей. Общеизвестно, что в однодетных семьях трудно создать наилучшие условия для воспитания ребенка. Здесь ребенок нередко оказывается в положении «светила», вокруг которого вращаются все «планеты». Подобный детоцентризм не может не вызывать гипертрофии эгоистических настроений у ребенка, стремление удовлетворять свои неперво степенные потребности часто в ущерб интересам родителей.

В особом положении оказываются бездетные семьи. Добровольная бездетность распространяется лишь на 1—2% брачных пар, фактическая же бездетность в несколько раз выше и доходит до 10%. Это брачные пары, страдающие бесплодием либо мужа, либо жены. Часто бесплодие вызывает семейные конфликты и в ряде случаев является причиной развода. Не случайно подавляющее большинство разводов падает на бездетные либо однодетные семьи. Серьезной мерой сокращения бездетных семей, а следовательно, и повышения стабильности брака, могла бы стать правовая регламентация операций по искусственному оплодотворению женщин.

В числе социальных мер, намеченных XXVI съездом КПСС, важное демографическое значение имеют решения о расширении сети детских дошкольных учреждений, улучшении их работы [3, с. 55, 178]. В этой связи было бы целесообразно унифицировать правовое положение детских садов и яслей, находящихся в ведении различных органов. Как известно, ведомственные ясли и детские сады занимают лучшее положение по сравнению с яслями и садами, находящимися на бюджете местных Советов (меньше детей на одну воспитательницу, бóльшие нормы расхода на питание, повышенная оплата персоналу и т. д.). Еще сложнее обстоит дело с детскими садами и яслями на бюджете колхоза. Если, например, в Туркменской ССР, где колхозы экономически сильные, каждый колхоз имеет 1—2 детских сада и яслей (их общая численность по республике в 1,5 раза превышает число колхозов), то в Нечерноземной зоне далеко не каждый колхоз располагает своим детским садом или яслями. Имеющиеся в сельских районах совхозные сады не всегда принимают проживающих по соседству детей колхозников. Сейчас, когда школьные программы рассчитаны на дошкольное воспитание, дети колхозников, не посещавшие детский сад, оказываются в школе в худших стартовых условиях. Колхозные детские сады испытывают не только финансовые затруднения, но и трудности в комплектовании оборудованием, особенно кадрами. Воспитательницей иногда становится женщина, переведенная сюда с тяжелых работ по состоянию здоровья. Представляется целесообразным передать все детские сады и

ясли в ведение местных Советов, улучшив их материальную базу и организационную структуру.

Особо следует отметить правовое положение незамужних матерей[1], улучшению которого уделено немало внимания в материалах XXVI съезда КПСС. Незамужняя мать окружена вниманием и заботой государства. Согласно принятому в январе 1981 г. постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по усилению государственной помощи семьям, имеющим детей» [6] ежемесячное пособие на содержание ребенка такой матери увеличено с 5 до 20 руб., причем выплачиваться оно будет до достижения ребенком 16 лет, а если он продолжает учебу, то до 18. Такой размер пособия в определенной мере компенсирует расходы на содержание ребенка, что особенно важно в связи с тем, что алиментов мать не получает.

Большое значение для формирования оптимальных семей имеют предусмотренные решениями XXVI съезда КПСС и постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по усилению государственной помощи семьям, имеющим детей» дополнительные льготы работающим женщинам, имеющим детей: частично оплачиваемый отпуск по уходу за ребенком, не достигшим возраста 1 года; отпуск без содержания до достижения ребенком возраста 1,5 лет, а в перспективе — возраста 2 лет; увеличение продолжительности очередного отпуска; право на неполные рабочий день, рабочую неделю; право на работу на дому; увеличение числа оплачиваемых дней в случае болезни ребенка с 7 до 14, и т. д. Реализация этих мер будет способствовать оптимизации уровня рождаемости.

Разумеется, никаким правовым актом нельзя обязать каждую семью иметь какое-то определенное число детей. Однако законодатель может предусмотреть такую систему льгот и пособий, при которой все или подавляющее большинство семей предпочтут иметь то число детей, которое можно считать оптимальным для нормального развития государства и общества. При совершенствовании законодательства, влияющего на репродуктивное поведение граждан, целесообразно использовать накопленный положительный опыт демографической политики европейских социалистических государств, которая в последние десятилетия развивается по пути расширения льгот и пособий работающим женщинам, имеющим 2—3 детей. Думается, что в условиях нашей страны особо значим опыт предоставления жилищных льгот молодоженам и семьям с детьми. Например, в ГДР молодоженам, вступающим в первый брак, на 8 лет дается ссуда в размере 5 тыс. марок, если молодожены не старше 26 лет. Эти беспроцентные ссуды имеют следующие условия погашения: при рождении первого ребенка погашается государством 1 тыс. марок; при рождении второго — 1 500 марок; при рождении третьего — остальные 2 500 марок. Молодые супруги охотно берут ссуды, так как первого ребенка желают иметь почти все. Стало быть, взяв 5 тыс., можно вернуть назад лишь 4 тыс. Однако с рождением ребенка финансовое положение семьи, как правило, осложняется и оставшиеся 4 тыс. нередко «погашаются детьми», рождение которых (второго и третьего) до получения ссуды не всегда планировалось. На протяжении примерно первых 5 лет действия этого правового акта (он введен в 1972 г.) было предоставлено 398 тыс. кредитов на общую сумму 2,2 млрд. марок. За этот период времени брачными парами было возвращено ссуд на сумму 323 млн. марок [7].

Численность населения государства, темпы его прироста зависят не только от уровня рождаемости, но и от средней продолжительности жизни. Советское государство первым в мире создало Министерство

[1] Думается, что существующий термин «одинокая мать» нелогичен: можно ли назвать одинокой женщину, имеющую семью, пусть неполную. Целесообразней говорить о незамужней матери, в отличие от разведенной, вдовы.

здравоохранения, полностью взяло на себя заботу об улучшении здоровья граждан, прежде всего детей, что имело своим результатом двукратное увеличение продолжительности жизни и резкое (в 10 раз) сокращение младенческой смертности. Однако последние годы характеризуются стабилизацией, а по отдельным возрастным группам даже повышением смертности. Это один из аспектов обострения проблем народонаселения, на которое указывалось в материалах XXV съезда КПСС [2].

Охрана здоровья в СССР отнесена к проблемам первостепенной важности. Об этом свидетельствует выделение в Конституции СССР специальной статьи, предусматривающей право граждан на охрану здоровья. Обеспечивается это право бесплатной медицинской помощью, проведением широких профилактических мероприятий, мерами по оздоровлению окружающей среды, «особой заботой о здоровье подрастающего поколения, включая запрещение детского труда, не связанного с обучением и трудовым воспитанием...» (ст. 42). Большое внимание уделено в Конституции духовному и физическому развитию молодежи (ст. 25). Охрана здоровья граждан гарантируется и другими конституционными нормами, например правом жить в здоровой окружающей среде (ст. 18), правом на отдых (ст. 41), на материальное обеспечение в старости, в случае болезни, полной или частичной утраты трудоспособности, а также потери кормильца (ст. 43).

XXVI съезд КПСС, провозгласив право на жизнь важнейшим правом человека, предусмотрел систему мер по укреплению здоровья граждан, подъему уровня и качества медицинского обслуживания, расширению сети учреждений здравоохранения, совершенствованию их структуры и рациональному размещению [3, с. 182—183]. Увеличению продолжительности жизни будет содействовать реализация намеченных съездом мер по улучшению социального обеспечения населения, условий труда. Съезд постановил усилить механизацию трудоемких процессов, сократить применение ручного труда. Думается, что эти меры следует в первую очередь проводить в сферах производства с преимущественным применением женского труда, что целесообразно закрепить в правовых нормах, регламентирующих социально-экономическое планирование.

Среди мер, направленных на охрану здоровья, большое место занимают меры борьбы со злоупотреблением алкоголем, пагубно влияющим не только на здоровье самих этих людей, но и на их потомство. По данным социологических исследований, 65% отцов умственно отсталых детей страдали хроническим алкоголизмом. Еще более велика вероятность рождения неполноценного ребенка у пьющей матери [8]. В этой связи представляется обоснованным предложение об ограничении браков хронических, запущенных алкоголиков, а также слабоумных и наркоманов [9]. Следует обсудить вопрос о добровольной стерилизации таких лиц, как об условии вступления их в брак.

Важным элементом демографической политики, ее составной частью является миграционная политика. Численность населения, прежде всего численность трудовых ресурсов на территории той или иной республики, региона, определяется не только уровнем естественного прироста населения, но также направлениями и интенсивностью миграционных потоков. Значительная часть современной территориальной подвижности населения не соответствует интересам народного хозяйства. В условиях обострения проблемы трудовых ресурсов на большей части территории страны научно обоснованная миграционная политика приобретает особую значимость. Хотя интересы экономического и социального развития требуют притока трудовых ресурсов в трудонедостаточные районы, потоки мигрантов нередко направляются в трудоизбыточные. Л. И. Брежнев на XXVI съезде КПСС отмечал, что люди до сих пор зачастую предпочитают ехать с севера на юг и с востока на запад, хотя рациональное

размещение производительных сил требует движения в обратных направлениях [3, с. 54]. Республики Средней Азии, отличающиеся самым высоким естественным приростом населения и избытком трудовых ресурсов, имеют положительное сальдо миграции, т. е. сюда прибывает населения больше, чем выбывает.

Управление миграционными процессами предполагает анализ и учет факторов, влияющих на интенсивность и направления миграционных потоков. Многие из этих факторов были указаны в материалах XXVI съезда партии. К ним прежде всего относятся уровень развития инфраструктуры, степень материальной обеспеченности. Человек чаще всего уезжает из Сибири, например, потому, что там труднее получить жилье, устроить ребенка в детский сад, мало культурных центров. Учитывая это, съезд нацелил на опережающие темпы социально-бытового и культурного строительства в районах преимущественного экономического развития, которые, как правило, являются районами трудонедостаточными (Сибирь, зона БАМа, Нечерноземье) [3, с. 54—55].

Успехи миграционной политики тесно связаны с бюджетной и налоговой политикой, политикой закупочных цен. Серьезные меры, направленные на подъем Нечерноземья, дадут большие результаты, если будут дополнены коррективами в налоговой и бюджетной политике, а также в политике закупочных цен, которые на протяжении ряда десятилетий складывались не в пользу некоторых регионов. Так, в 50-е годы стоимость валового сбора продуктов растениеводства за 1 трудодень по заготовительным ценам в Нечерноземной зоне РСФСР оценивалась почти в 10 раз ниже, чем в Узбекской ССР и в 15 раз ниже, чем в Грузинской ССР [10]. В 1970 г. на одного трудоспособного колхозника в РСФСР приходилось 11,5 га пахотных земель, а в Узбекской ССР — 1,6, но доходы здесь на 1 колхозника были на 33% выше, чем в РСФСР [11]. По сравнению с Нечерноземной зоной РСФСР эти различия были еще резче. Сравнительно низкие закупочные цены на основную сельскохозяйственную продукцию, производимую в Нечерноземной зоне (картофель, лен и др.), отрицательно сказываются на рентабельности колхозов и доходах колхозников, не вполне соответствуют принципу оплаты по труду. Достаточно сказать, что закупочные цены на картофель часто не восполняют затрат на его производство. Например, себестоимость центнера картофеля в хозяйстве Нечерноземной зоны составляет сегодня 9 руб. 61 коп, а сдают его государству по 6 руб. 6 коп. за центнер (с учетом скидок на крахмал, нестандартность и т. д.) [12]. Отрицательная совокупная рентабельность сельского хозяйства РСФСР объясняется в первую очередь политикой закупочных цен, через которую осуществляется основное перераспределение национального дохода, создаваемого в сельском хозяйстве республики, региона.

Налоговая политика на протяжении десятилетий также строилась таким образом, что наибольшие налоговые льготы предоставлялись окраинным районам страны. Что же касается бюджетной политики, то за все годы существования Советского государства РСФСР не только никогда не пользовалась дотацией из общесоюзного бюджета, как некоторые другие республики, но и получала один из самых низких процентов отчислений от налога с оборота — основной статьи бюджетного дохода — в бюджет республики. Из поступлений от подоходного налога с населения РСФСР в соответствии с общим правилом, получает лишь половину, тогда как некоторые другие республики получают эти поступления в свой, республиканский бюджет полностью. Влияние всех этих факторов, а также более низкие (ниже общесоюзных) темпы социально-экономического развития сельских районов центра страны явились причиной избыточных миграционных оттоков отсюда, особенно молодежи, привели к постарению сельского населения и сокращению его численности.

На XXVI съезде КПСС указывалось на существующие различия

культурно-бытовых условий жизни в различных районах страны, подчеркивалась «необходимость *выравнивания социальных различий, так сказать, в территориальном плане*» [3, с. 54]. В этой связи было бы целесообразно ввести дифференцированную земельную ренту с полным учетом почвенно-климатических и географических условий, что могло бы существенно уменьшить потребность южных республик в установлении для них повышенных отчислений от общесоюзных государственных налогов и доходов, а также учесть предложение демографов разработать территориальные индексы уровня жизни и индексы условий жизни населения. Правовые акты о льготах лицам, работающим в определенных районах, следует принимать с учетом этих индексов, которые целесообразно исчислять регулярно для различных территорий. Тем самым могут быть созданы научно обоснованные критерии для установления определенных надбавок к заработной плате, которые должны делаться не огульно для больших территорий, а с учетом конкретных условий жизни в определенной местности. Такие индексы должны включать не только стоимость жизни в указанных районах, но и необходимость обеспечения достаточного уровня питания и расходов на одежду, обувь, топливо, вызываемых климатическими условиями местности. Кроме того, следует разработать специальные индексы комфорта и удовлетворения культурных потребностей населения.

Миграционная политика, особенно межреспубликанская, связана с национальной политикой. Строжайшее соблюдение принципа национального равноправия, обеспечение фактического равенства, равных возможностей социального роста (продвижение по службе, получение образования, повышение квалификации и т. д.) для представителя любой нации, независимо от того, на территории какой советской республики гражданин проживает, содействует оптимизации миграционных процессов. Всесоюзные переписи населения 1970 и 1979 гг. показали увеличение удельного веса лиц коренной национальности в большинстве союзных и автономных республик, а также сокращение удельного веса таких лиц, проживающих за пределами своей республики. Одна из причин этого заключается в том, что в республиках сохраняются преимущества для социального продвижения представителям коренных национальностей, что было оправдано в первые годы после Великого Октября и что требует изменения в современных условиях [2].

Подчеркнув упрочение единства советских наций, XXVI съезд КПСС вместе с тем указал на наличие нерешенных проблем в сфере национальных отношений, особо отметив, что проживающие в союзных республиках граждане некоренных национальностей имеют право на должное представительство в партийных и государственных органах республик, имеют свои специфические запросы в области языка, культуры и быта. «ЦК компартий союзных республик, крайкомы и обкомы,— говорится в Отчетном докладе ЦК КПСС съезду партии,— должны глубже вникать в такие вопросы, своевременно предлагать пути их решения» [3, с. 56—57].

Управление миграцией связано с решением проблем расселения, в частности с ограничением роста крупных городов. Здесь немало нерешенных вопросов экологического, экономического, правового, социального, медицинского и иного порядка.

Успешное проведение демографической политики, являющейся частью социально-экономической политики государства, зависит от решения комплекса социально-экономических задач. Эффективная демографическая политика предполагает достижение поставленной цели в истори-

[2] Как показали социологические исследования, молодежь, рожденная в смешанных браках, при выборе национальности предпочитает коренную, связывая с ней возможность получить льготы при поступлении в вуз, продвижении по службе и т. д. [13].

чески короткий срок с минимальными экономическими затратами при соблюдении действующих в обществе социальных норм, включая правовые [14]. Правовое обеспечение демографической политики требует: определения места права в системе иных, неправовых мер, воздействующих на демографическое поведение граждан; подготовки обобщающего правового акта высшей юридической силы, который определил бы основы демографического законодательства Союза ССР и союзных республик, цели и задачи демографической политики, пути и методы их достижения; устранения «пробелов» в правовом воздействии на те или иные демографические процессы; адекватного отражения в праве потребностей оптимального демографического развития; придания, по возможности, недемографическим правовым нормам демографического характера.

Закрепление в праве основных принципов и направлений демографической политики предполагает взаимосвязь всех ее элементов, их научную обоснованность и сбалансированность, учет иерархии целей. Однако реализация этих требований в современных условиях тормозится из-за отсутствия четких критериев и показателей демографического развития, особенно качественных. Обилие различных, иногда прямо противоположных, точек зрения экономистов, социологов, психологов по принципиальным вопросам воздействия на демографические процессы осложняет выработку и совершенствование правовых норм, ставит законодателя в затруднительное положение, так как принятие правовых актов, особенно законов, исключает столь быструю смену точек зрения, какую можно порой наблюдать в науке.

Являясь эффективным регулятором общественных отношений, право способно вместе с другими средствами управления демографическими процессами общества обеспечить наиболее рациональное поведение людей, создать такой режим воспроизводства населения, при котором будет гарантировано благополучие общества в демографическом отношении. Но чтобы выполнить такую функцию, право должно с необходимой полнотой и в присущих ему формах выражать требования советской демографической науки с учетом действия объективных закономерностей демографического развития, а также социальных, экономических и политических потребностей государства, республики, региона, отдельной нации, всего советского народа и страны в целом.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Брежнев Л. И.* Ленинским курсом. Речи и статьи. М., 1978. Т. 6, с. 431.
2. Материалы XXV съезда КПСС. М., 1976, с. 73.
3. Материалы XXVI съезда КПСС. М., 1981.
4. *Рюриков Ю. Б.* Дети и общество.— Вопросы философии, 1977, № 4, с. 119.
5. Ведомости Верховного Совета СССР, 1944, № 37, с. 1.
6. Правда, 1981, 31 марта.
7. *Гизи И., Шпайнгер В.* Стимулирование рождаемости в ГДР.— Социологические исследования, 1980, № 4, с. 127.
8. *Лупандин В. М.* Алкоголизм и потомство.— Социологические исследования, 1980, № 1, с. 100.
9. *Королев Ю. А.* Эффективность брачно-семейного законодательства.— Социологические исследования, 1981, № 1, с. 75.
10. *Волков И. М.* Колхозное крестьянство СССР в первые послевоенные годы.— Вопросы истории, 1970, № 6, с. 13—16.
11. Народное хозяйство СССР за 60 лет. М., 1977, с. 356—357.
12. *Можаев Б.* Быть хозяином! — Лит. газ., 1981, 1 июля.
13. *Хомич Л. В.* О сохранении понятия этнические процессы.— Сов. этнография, 1969, № 5, с. 84.
14. *Кваша А. Я.* Демографическая политика в СССР. М., 1981, с. 176.